Por uma FAPESP Federal

Simon Schwartzman

Publicado na *Folha de São Paulo*, 16 de abril de 1988.

Formar um centro de pesquisas competente leva décadas, mas para destruí-lo não se necessita mais do que uma penada burocrática ou um corte de verba. Boa parte da história da ciência brasileira pode ser contada como a de uma sucessão infindável de instituições criadas e desfeitas, e esforços perdidos, por recursos que minguam ou são cortados por súbitas mudanças de política governamental. A existência de uma fonte estável de recursos para a ciência do país, garantida por uma percentagem fixa do orçamento nacional, ajudaria muito a manter nossos laboratórios ativos e atualizados, e dar a nossos cientistas uma certa garantia de que existe vida do outro lado do atual projeto de pesquisa. A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo tem tido esta garantia, e isto tem ajudado à ciência paulista resistir, com relativo sucesso, tanto a crises orçamentárias quanto a governadores pouco interessados em sua existência. É uma lição que poderia ser aproveitada em Brasília.

Não bastaria, evidentemente, fixar uma percentagem, mas definir com clareza o que fazer com ela. "Ciência e Tecnologia" pode significar muitas coisas, do programa nuclear aos salários do CNPq, do financiamento a teses de doutorado ao empréstimo subsidiado a empresas. A meu ver, existem duas prioridades que deveriam ser atendidas por este mecanismo. O primeiro é o do financiamento da chamada "pesquisa de balcão", aquela em que o pesquisador faz seu projeto, leva-o ao julgamento de especialistas de sua área, e, caso aprovado, sai com seus recursos. Esta modalidade de apoio reproduz, na área científica, muitos dos mesmos efeitos gerados pelo mercado na área econômica: ao estimular a competitividade, ele premia os mais competentes, estimula a iniciativa e a criatividade, e afasta os menos aptos. Além disto, como os recursos são dados diretamente ao pesquisador, ele reduz ao máximo a burocracia. Esta sempre foi a principal modalidade de ação da FAPESP e também, no passado, do CNPq, com a importante diferença de que a FAPESP tem um limite bastante restrito no que pode gastar com sua própria administração. Em contraste, a transformação do CNPq em Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, ao final dos anos 70, fez com que ele fosse ampliando cada vez mais sua máquina burocrática, a título de apoio atividades de "fomento", e reduzindo proporcionalmente os recursos voltados diretamente ao financiamento do pesquisador, sem que se saiba muito bem com que resultados. Qualquer reforço financeiro do "balcão" federal deveria vir acompanhado de cláusulas bastante limitativas quanto a gastos deste tipo.

A segunda prioridade é a manutenção estável e permanente do "metabolismo basal" de nossos principais laboratórios e institutos de pesquisa. Poder-se-ia adotar aqui, para instituições, um mecanismo semelhante ao que o CNPq utiliza para as bolsas de pesquisa que concede: cada centro que participa do programa é avaliado periodicamente em função de seu desempenho e suas necessidades básicas, e o governo federal complementa os recursos até o teto necessário. Seria uma forma de implementar o sistema de "laboratórios associados" que tem sido proposto ultimamente.

Estas duas prioridades deixam de lado a tecnologia propriamente dita, os grandes programas como o nuclear, o de informática, o de biotecnologia, assim como o financiamento da pesquisa tecnológica nas empresas. Penso que assim tem que ser. Programas deste tipo requerem, para ser bem sucedidos, o comprometimento do governo, dos partidos políticos, do Congresso, e, consequentemente, a fixação de orçamentos específicos associados a metas bem definidas. É preciso decidir, pelos mecanismos políticos adequados, que tipo de programa nuclear, ou de informática, o país quer, e quanto está disposto a pagar por isto. Desta forma poderemos evitar tanto os excessos de gastos em projetos faraônicos duvidosos quanto políticas tecnológicas bem intencionadas que morrem à míngua por falta de objetivos claros e recursos que as sustentem. Não há de ser pela simples inscrição, na Constituinte, de um percentual fixo para a ciência e tecnologia equivalente ao que gastam os países mais desenvolvidos, que o Brasil subitamente mudará seu patamar de desempenho. Mas algo semelhante a uma FAPESP nacional, e recursos estáveis para nossos laboratórios e centros de pesquisa, que custariam não mais do que um ou dois por cento do orçamento global, poderiam fazer uma grande diferença.

FAPESP OU CNPq?

Simon Schwartzman

Publicado na *Folha de São Paulo*, 28 de maio de 1988.

A comparação desfavorável que fiz, em artigo recente na *Folha de São Paulo*, entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Fundação de Amparo a Pesquisas de São Paulo provocou a discordância do atual Presidente do CNPq, geneticista Crodovaldo Pavan (veja a carta em anexo). "Fui Presidente da FAPESP (Conselho Técnico Administrativo) e conheço bem os dois sistemas", me escreve. "Posso garantir que o CNPq não está, em qualquer área, em situação inferior à FAPESP". O ponto principal da carta de Pavan, e com o qual concordo inteiramente, é que estas duas instituições não são facilmente comparáveis, dadas as funções diferentes que desempenham.

Na realidade, qualquer discussão sobre os chamados "gastos administrativos" do CNPq necessita tomar em conta pelo menos três aspectos totalmente distintos. O primeiro é que o CNPq, ao contrário da FAPESP, tem sob sua responsabilidade a manutenção de uma série de institutos de pesquisa, alguns dos quais, como o Instituto de Matemática Pura e Aplicada e o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas no Rio de Janeiro, de reputação e qualidade indiscutíveis. A maioria destes institutos foi sendo "recolhida" pelo CNPq através do tempo, como forma de salvá-los do desaparecimento pela falta de recursos. Por isto mesmo, cada um tem sua história e sua "cultura" científica e administrativa próprias. Me parece que isto é como deveria ser, e não teria sentido nem tratar de mover estes institutos para outros setores ou universidades, que não os absorveria de forma adequada, nem expandir este sistema acima dos atuais limites, às custas, por exemplo, da pesquisa que muitas universidades já desenvolvem. As únicas dúvidas que realmente poderiam existir a este respeito é se o CNPq tem, em relação a estes institutos, mecanismos que assegurem que todos funcionem em um patamar de desempenho compatível com seus custos e sua posição de instituições nacionais de pesquisa científica e tecnológica; e que eles não recebam tratamento desproporcionalmente favorável, em termos de salários e outros recursos, em detrimento de outras instituições de pesquisa igualmente competentes e merecedoras de apoio no país.

Totalmente distinta é a questão das chamadas "atividades de fomento" ou de política científica enquanto tal, que o CNPq desenvolve ao lado da concessão de bolsas e auxílios de pesquisa. "Impulsionamos um programa de cooperação internacional e prestamos serviços a diversas instituições - como a FIPEC, do Banco do Brasil - e às Secretarias do Ministério da Ciência e Tecnologia. Somos responsáveis por dois museus e promovemos um trabalho de divulgação científica e de informação em C&T, destacando-se nisso a edição da "Revista Brasileira de Tecnologia" e a "Estação Ciência". "Você poderia argumentar que o CNPq, como a instituição que é, não deveria existir, mas aí você terá em mim, nesse caso, um opositor. Com todos os defeitos que tem, o CNPq é um órgão indispensável para o desenvolvimento científico e tecnológico do país", afirma Pavan.

Creio que aí estão, efetivamente, as maiores dúvidas. O que se questiona é se uma administração burocrática, por mais dedicada que seja, tem condições efetivas de conduzir atividades de política científica e tecnológica tão diversas. A transformação do antigo CNPq em Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, tanto quanto a criação posterior do Ministério de Ciência e Tecnologia, são um resquício do tempo em que ainda se acreditava na organização "sistêmica" da administração pública, e nas virtudes do planejamento abrangente a ser conduzido por técnicos especializados. A consequência prática desta concepção é a criação de burocracias públicas que jamais conseguem realizar efetivamente seus objetivos, mas que desenvolvem, pouco a pouco, seus próprios interesses corporativos. Na prática, nem o CNPq, nem o MCT, jamais conseguiram ser o órgão de coordenação do chamado "Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia", em parte porque jamais conseguiram influenciar setores tão importantes da pesquisa científica no Brasil como a pesquisa nuclear, a pesquisa tecnológica de armamentos, a pesquisa agropecuária, a pesquisa industrial e a pesquisa em telecomunicações. Existem razões históricas que explicam esta debilidade congênita dos órgãos de política científica brasileiros; mas também existem razões sérias para duvidar se teria sido efetivamente melhor que todas estas atividades estivessem subordinadas a um superministério, que ficaria inevitavelmente sob o controle dos setores mais pesados do conjunto, os de índole militar, reduzindo ainda mais o espaço que a comunidade científica e acadêmica hoje dispõe.

Hoje valorizamos muito mais o pluralismo institucional e a descentralização. Sabemos que prioridades em pesquisa básica devem ser formuladas continuamente, em íntimo contato com os centros que as produzem, da mesma maneira que a pesquisa industrial, que não pode ser formulada separadamente do setor produtivo, e necessita estar ligada a uma política industrial coerente. A coordenação entre instituições e tipos de pesquisa é necessariamente frouxa, e a redundância, indispensável. Programas de longo prazo e de maior impacto, quando existem, não são estabelecidos por supostos critérios "técnicos" de planejamento, mas pela negociação política entre os diversos setores interessados. Se o governo tem sensibilidade para as questões de ordem científica e tecnológica, o presidente do Conselho Nacional de Pesquisas, ou um "national scientific adviser", como nos Estados Unidos, é suficiente para que ele se mantenha informado, e tome as decisões que se façam necessárias. Se não há esta sensibilidade, não há Ministro que a substitua, principalmente em situações em que ministérios são distribuídos como moeda política para a cooptação de eventuais opositores.

Tudo isto leva à convicção de que as estruturas burocrático-administrativas montadas, primeiro no Ministério do Planejamento, e depois no Ministério da Ciência e Tecnologia, são grandes demais, na maior parte desnecessárias, e significam não só um dreno de recursos que poderiam ser melhor aproveitados no financiamento direto do trabalho de pesquisa, como que desenvolvem interesses próprios, inventam com frequência funções discutíveis, e acabam obstaculizando o funcionamento adequado das instituições de pesquisa do país. Um exemplo disto é a eterna disputa que existe, dentro do CNPq, entre comitês assessores e a administração pela concessão de auxílios de pesquisa e bolsas de estudo, com a frequente criação de mecanismos e procedimentos paralelos que subtraem dos comitês seu poder de deliberação, com resultados normalmente desastrosos. Este não é um problema específico da atual administração do Conselho, mas uma

situação que surge inevitavelmente quando uma burocracia de mais de mil funcionários se sente na necessidade de disputar poder com uma estrutura de comitês que é quem responde, bem ou mal, pelos valores, percepções e competência da comunidade acadêmica e científica do país.

A terceira questão é a do desperdício e da ineficiência pura e simples. Pavan termina sua carta com a boa notícia de que, "nos últimos anos, a direção do CNPq vem de forma persistente reduzindo proporcionalmente nossos gastos administrativos". Assim, se em 1983 foram concedidas 10 bolsas de estudo por cada funcionário na administração central do Conselho, em 1987 foram concedidas 19. Isto não se deve a uma redução do número de funcionários, que teria permanecido ao redor de mil, mas ao aumento do número de bolsas, que foi de dez para dezenove mil. Quanto a gastos, os dados do CNPq mostram que, em 1980, as funções de administração e coordenação do Conselho consumiam o equivalente a 63.4% dos gastos em auxílios e bolsas; em 1982 este valor caiu para a metade, 32%, voltando a cair novamente para 26% em 1985 e chegando a 17.3% em 1987. Trata-se, sem dúvida, de uma melhora expressiva, mas ainda muito longe do teto de 5% com que trabalha a FAPESP, e que seria de toda a conveniência que fosse estabelecido também, para o CNPq, inclusive pela reavaliação das funções e atividades que, com o tempo, o Conselho foi criando para si.

Brasília, 26 de abril de 1988.

Meu caro Simon,

Li com atenção seu artigo publicado na "Folha de S. Paulo" no dia 16. Como tudo o que você tem escrito, este é um excelente artigo. No entanto, gostaria de fazer uma retificação.

Ela está relacionada com os gastos administrativos do CNPq, comparado-os por você aos da FAPESP. Tal comparação é indevida, uma vez que além do trabalho de fomento, possuímos dez institutos com atuação nacional, órgãos que exigem pesquisadores de alto nível. Impulsionamos um programa de cooperação internacional e prestamos serviços a diversas instituições - como a FIPEC, do Banco do Brasil - e às Secretarias do MCT. Somos responsáveis por dois museus e promovemos um trabalho de divulgação científica e de informação em C&T, destacando-se nisso a edição da "Revista Brasileira de Tecnologia" e a "Estação Ciência".

Fui Presidente da FAPESP (Conselho Técnico Administrativo) e conheço bem os dois sistemas. Posso garantir que o CNPq não está, em qualquer área, em situação inferior à FAPESP.

Você poderia argumentar que o CNPq como a instituição que é, não deveria existir, mas aí você terá em mim, nesse caso, um opositor. Com todos os defeitos que tem, o CNPq é um órgão indispensável para um desenvolvimento científico e tecnológico racional do país.

A Simon Schwartzman
IUPERJ

Posso garantir a você que só com um percentual de cinco por cento de nosso orçamento - percentual gasto pela FAPESP -, o CNPq não poderia realizar as funções acima relacionadas, além de nosssas atividades tradicionais.

Mas, como você poderá comprovar pela documentação anexa, nos últimos anos a direção do CNPq vem de forma persistente reduzindo proporcionalmente nossos gastos administrativos.

Cordialmente,

Com meu abraço amigo

Pav

CRODOWALDO PAVAN

/Sjss.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO - CNPq

RELAÇÃO ENTRE OS INVESTIMENTOS EM FOMENTO (BOLSAS E AUXÍLIOS E OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E COORDENAÇÃO (1) 1980/1987

em Cz$ 1.000 correntes (2)

ANO	INVESTIMENTOS EM FOMENTO (AUXÍLIOS E BOLSAS) (A)	GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E COORDENAÇÃO (B)	$(C) = \frac{(B)}{(A)} \times 100$
1980	1.954	1.238	63,4%
1981	4.287	2.662	62,1%
1982	13.522	4.364	32,3%
1983	30.017	9.049	30,1%
1984	83.023	27.706	33,4%
1985	422.302	109.380	25,9%
1986	1.148.392	223.975	19,5%
1987	5.916.640	1.022.783	17,3%

FONTE: Demonstrativos Orçamentários CNPq - Dotação Final - 1980/1987

NOTAS: (1) Inclui gastos com pessoal (ativos, inativos e pensionistas) e Outros Custeios e Capital para as atividades de operacionalização de bolsas e auxílios, serviço de importações, programa de cooperação internacional, divulgação científica e editoração e a administração de programas especiais (PDCT, PADCT);

(2) Foi considerado Cz$ 1,00 corrente = Cr$ 1.000,00 correntes para os anos em que o cruzeiro era a moeda vigente no País.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO - CNPq

RELAÇÃO ENTRE NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E O NÚMERO DE BOLSAS/ANO - 1983/1987

ANO	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL EM 31/12 (A)	NÚMERO DE BOLSAS/ANO (B)	$(C) = \frac{(A)}{(B)}$	$(D) = \frac{(B)}{(A)}$
1983	1.019	10.078	0,101	9,9
1984	1.039	10.604	0,098	10,2
1985	989	12.921	0,077	13,1
1986	983	13.628	0,072	13,9
1987	1.004	18.829	0,053	18,8

FONTE: CNPq/DPG/SUP/COOE
CNPq/DPG/SGS/GRH